

O 'sistema' Tribunal de Contas

Autor(a): Rafael Wallbach Schwind

Publicado em: 26 de fevereiro de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/rafael-wallbach-schwind/o-sistema-tribunal-de-contas>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-fev-26/o-sistema-tribunal-de-contas>

Identificador citável:

juristube.com.br/colunistas/rafael-wallbach-schwind/o-sistema-tribunal-de-contas#ep-bfc99c1d

Resumo

Há um longo caminho para que os Tribunais de Contas possam ser considerados, em sentido forte, um sistema institucional nacional

Texto integral

As referências feitas aos Tribunais de Contas nas discussões jurídico-políticas muitas vezes são acompanhadas da palavra “sistema”. É fato que a alusão a “sistema” simplifica a comunicação por pressupor que todos os Tribunais de Contas estão sujeitos a um mesmo conjunto jurídico-normativo e, por isso, devem operar da mesma forma e buscar os mesmos fins, nas respectivas esferas de competência. O texto que hoje proponho objetiva reconstituir alguns passos dos caminhos recentes dos Tribunais de Contas e estimular a reflexão sobre a possibilidade e a importância de serem encarados sob a perspectiva sistemática. Fiel à objetividade e ao caráter opinativo que marcam o espaço desta coluna, limito-me consultar diretamente a memória para checar o que ainda lembro sobre a teoria dos sistemas de Luhmann: o Direito é um sistema social autônomo, que produz e reproduz seus próprios elementos – é autorreferencial e fechado operacionalmente, mas com abertura cognitiva (ou seja, recebe informações externas, mas as processa de acordo com suas próprias regras) e diferencia-se funcionalmente de outros sistemas. Essa lembrança é somente o ponto de partida para reconhecer a existência de subsistemas no interior do sistema jurídico [1]. Muito já foi discutido sobre a posição dos Tribunais de Contas na organização jurídico-política brasileira, por serem órgãos com autonomia que não se enquadram nas rígidas linhas da tripartição de poderes. A despeito da nomenclatura “tribunal” e da correlação do regime organizacional e funcional dos membros com o Judiciário (conforme o artigo 73 caput e §3º da Constituição), a perspectiva de subsistema — considerando-se o sistema jurídico-normativo — pode ser feita mediante comparação com o Ministério Público. Essa possibilidade me parece interessante pelo fato de o Ministério Público também não se enquadrar especificamente como poder, bem como pelo fato de não estar sujeito à inércia (em outras palavras, por interagir com o ambiente político-social de acordo com sua lógica interna, decidindo quando e como agir na provocação ao Judiciário) [2]. O Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tendo como princípios constitucionais expressos a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Unidade, no caso, não significa centralização hierárquica, mas sim pertencimento a uma mesma identidade jurídico-institucional. Os vários ramos do Ministério Público compartilham a mesma função constitucional, operam sob os mesmos princípios estruturantes e seus agentes estão sujeitos ao mesmo estatuto jurídico funcional. No amálgama entre unidade e independência funcional

residem o fechamento operacional e a autopoiese – evita-se a interferência externa, mas preserva-se a lógica interna e a missão institucional. Da mesma forma, a instituição conta com autonomia funcional e administrativa, ambas instrumentais para o cumprimento de sua relevante missão. No que interessa ao tema central deste texto, o Ministério Público é um sistema federativo complexo, formado por diversos elementos (MPF, MPT, MPM, MPDFT e MPes), coordenado nacionalmente pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Não há subordinação entre o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos estaduais, tampouco há um chefe nacional dos MPs estaduais, mas há um misto de coordenação e controle nacional da atuação administrativa e financeira realizado pelo CNMP. A identidade nacional do Ministério Público se apoia, dentre outras bases, no fato de ser uma instituição permanente, sujeita à coordenação e controle por um órgão nacional que integra a própria instituição. Tratamento dado pela CF aos Tribunais de Contas segue desenho próprio. Topicamente, os tribunais estão situados na seção “da fiscalização contábil, financeira e orçamentária”, dentro do capítulo “do poder legislativo”, por sua vez integrante do título “da organização dos poderes” (título IV, Capítulo I, Seção IX). A Constituição prevê múltiplos tribunais, vinculados à estrutura dos entes federativos, e traz um desenho jurídico-normativo detalhado aplicado ao TCU e seus membros, estendendo a aplicação, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. A autonomia dos Tribunais de Contas possui um sentido forte de autoadministração, derivado da aplicação do artigo 96 por imposição do art. 73, §3º. Não há nenhuma relação de hierarquia entre o TCU e os demais Tribunais de Contas, da mesma forma que inexistente hierarquia entre os entes federativos. O TCU não é órgão superior na esfera administrativa, não possui competência recursal para reformar decisões dos demais tribunais e suas decisões não se impõem aos demais (a não ser, claro, no que diga respeito à sua competência ligada à fiscalização dos recursos federais). Diferentemente do Ministério Público, não há referência expressa à unidade ou indivisibilidade, tampouco uma instituição nacional de coordenação e controle como o CNMP (ou CNJ, na esfera judicial). Nessa primeira leitura, cada Tribunal de Contas, isoladamente e autonomamente, é visto como organização integrante do sistema político-administrativo, sem que possam ser considerados partes de um único sistema. Ainda nessa leitura inicial, talvez fosse possível cogitar de um sistema jurídico-funcional de controle, no qual os tribunais estariam situados juntamente com os órgãos de controle interno e com o Legislativo. A identidade institucional única, que reconhecemos no Ministério Público, não existiria expressamente nos Tribunais de Contas em razão da ausência de permanência e da falta de um mecanismo nacional de unidade e integração, ambos essenciais ao reconhecimento de uma identidade sistêmica nacional. Existem outros elementos importantes, mas pretendo focar nestes no momento. No que se refere à permanência, ou seja, ao fato de ser reconhecido como instituição perene e necessária ao Estado democrático de Direito, importante reconhecer que a ausência de referência expressa jamais poderia ser interpretada como impermanência, temporariedade ou mesmo dispensabilidade. O controle da administração pública é um dos fundamentos filosóficos e políticos do Estado democrático de Direito, ligado à contenção do poder, à prevenção do arbítrio, à prevalência da vontade popular (materializada nas leis orçamentárias, no que se refere à fiscalização financeira) e ao respeito aos objetivos da República. Por sua ligação expressa com a separação de poderes e sua instrumentalidade para a prevalência dos direitos fundamentais, o desenho jurídico subjetivo do controle – por meio de órgãos com estatuta constitucional – deve ser considerado cláusula pétrea. Se ainda existir dúvida sobre o assunto, será sepultada em definitivo com a aprovação da PEC 39/2022, que alterou o artigo 75 para determinar que os Tribunais de Contas são

instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo. A mesma PEC, que aguarda promulgação, vedou expressamente a extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios [3] , livrando-os das ameaças pouco republicanas às quais estavam sujeitos. A ausência de identidade institucional entre todos os tribunais se deve mais à falta de uma instância nacional de coordenação e controle das atividades, além da preservação da autonomia. Tramitam no Congresso Nacional algumas propostas de emenda constitucional que preveem a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, à imagem e semelhança do CNMP e CNJ. Essas propostas, contudo, não têm conseguido espaço na agenda de prioridades legislativas. Na ausência desse conselho, a organização dos Tribunais de Contas como sistema tem sido buscada pelas associações, especialmente pela Atricon [4] . A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil nasceu, como se percebe de sua denominação, voltada à congregação dos interesses dos membros dos tribunais. Entretanto, a Atricon tem consolidado sua atuação vocacionada à integração dos tribunais e ao aprimoramento das diversas atividades de controle externo. A entidade há tempos atua como um eixo integrador entre os diversos tribunais, propondo diretrizes para aperfeiçoar a gestão dos tribunais e avaliar a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Um exemplo eloquente é o Programa Qualidade Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), que “objetiva uniformizar e integrar os métodos de controle dos Tribunais de Contas brasileiros, preservando as características das áreas de jurisdição de cada uma das instituições. O QATC, principal ação da Atricon para o aprimoramento do sistema, é composto por três projetos: Resoluções-Diretrizes, Marco da Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) e Boas Práticas dos Tribunais de Contas” [5] . A busca de eficácia e efetividade nas ações de controle é realizada, principalmente, por meio da expedição de Notas Recomendatórias direcionadas aos tribunais [6] . Essa atuação da Atricon – que é compartilhada quase sempre com o Instituto Rui Barbosa e com o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – objetiva justamente conferir sistematicidade por meio do compartilhamento de parâmetros uniformes de atuação. Espaços vazios estão à disposição para serem ocupados, e a Atricon ocupou esse espaço por perceber a relevância da sistematicidade para integridade das ações de controle externo e para a segurança jurídica dos gestores e da sociedade. A ausência de previsão constitucional de um órgão nacional de integração mitiga o caráter cogente das ações, cuja adesão e observação é voluntária em razão da autonomia de cada tribunal. Trata-se de diminuição voluntária do espaço normativo de autonomia por meio de autovinculação [7] – cada tribunal decide, autonomamente e voluntariamente, a respeito do seguimento de cada ação da Atricon. Em tese, seria possível pensar em um ato normativo de caráter geral, aprovado autonomamente, por meio do qual cada tribunal se comprometeria a adotar automaticamente em seu âmbito interno as orientações da associação. Conclusão Há um longo caminho para que os Tribunais de Contas possam ser considerados, em sentido forte, um sistema institucional nacional. A edição de uma lei nacional de processo de contas, por exemplo, constitui etapa relevante para consolidar identidade procedimental comum e reduzir assimetrias decisórias. A eventual criação de órgão nacional de integração, respeitada a autonomia federativa, poderia fortalecer padrões de uniformidade e coerência. A consolidação de um sistema nacional de controle externo não significaria supressão da autonomia, mas sua racionalização cooperativa. Em um Estado democrático de Direito, a previsibilidade das decisões, a uniformidade metodológica e a coordenação institucional ampliam a segurança jurídica, reduzem custos de conformidade e fortalecem a legitimidade do controle. A sistematicidade não é um fim em si mesma, mas instrumento para assegurar integridade, estabilidade e confiabilidade ao controle da administração pública. A recente reforma constitucional e a atuação integradora das entidades representativas

indicam movimento relevante nessa direção, ainda que a consolidação plena de um sistema institucional dependa de amadurecimento normativo e político. [1] Não há pretensão de fazer uma leitura do Ministério Público ou dos Tribunais de Contas à luz da teoria de Luhman – há somente uma inspiração inicial para uma ideia mais ampla de sistema que permita comparar o desenho jurídico-constitucional das instituições. [2] Opto por não transcrever os artigos constitucionais, de largo conhecimento dos operadores jurídicos, para dar maior fluidez à leitura. [3] Eis o inteiro teor da PEC 39/22: Art. 1º Os arts. 31 e 75 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 31. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação.” (NR) “Art. 75. Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, e as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, a sua organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, vedada sua extinção, criação ou instalação.” (NR) Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação”. [4] Nessa dimensão voltada ao aperfeiçoamento da atuação do controle externo, a Atricon atua em sintonia com o Instituto Rui Barbosa, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas e Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios. Na dimensão associativa, em razão da proximidade do regime das carreiras, busca atuar em sinergia com as entidades que compõem a Frente Associativa da Magistratura e do Ministério Público. [5] <https://qatc.atricon.org.br/qatc/> [6] <https://atricon.org.br/notas-recomendatoria/> [7] Sobre o tema, confirmam o artigo de Paulo Modesto: https://www.academia.edu/1035236/AUTOVINCULA%C3%87%C3%83O_DA_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O_P%C3%9ABLICA

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SCHWIND, Rafael Wallbach. O 'sistema' Tribunal de Contas. conjur_import, 26 fev. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-fev-26/o-sistema-tribunal-de-contas>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/rafael-wallbach-schwind/o-sistema-tribunal-de-contas>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Schwind, R. W. (2026, February 26). O 'sistema' Tribunal de Contas. *conjur_import*. <https://conjur.com.br/2026-fev-26/o-sistema-tribunal-de-contas>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SCHWIND, Rafael Wallbach. 2026. "O 'sistema' Tribunal de Contas." *conjur_import*, February 26. <https://conjur.com.br/2026-fev-26/o-sistema-tribunal-de-contas>

BibTeX

```
@article{rafael-wallbach-schwind-o-sistema-tribunal-de-contas-2026,  
  author = {Schwind, Rafael Wallbach},  
  title = {O 'sistema' Tribunal de Contas},  
  journal = {conjur_import},  
  year = {2026},  
  url = {https://conjur.com.br/2026-fev-26/o-sistema-tribunal-de-contas},  
  urldate = {2026-02-26}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito
<https://juristube.com.br/colunistas/rafael-wallbach-schwind/o-sistema-tribunal-de-contas>
PDF gerado em 2026-09-30 18:34 UTC